

·教育经济与财政·

我国高校贷款30年的回顾与反思

——基于政策与制度的视角

李国强

(厦门大学教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 从我国近30年的高校贷款相关政策来看,高校贷款的产生和存在有其必然性和合理性。近30年来,我国高校利用银行贷款支持学校发展建设,大致经历了三个发展时期:外资贷款为主的时期;校办产业贷款为主和少量基建贷款时期;校园建设贷款为主的时期。当前,我国高校校园建设贷款之所以由合理的历史选择演变成为一个“问题”,是高校内外部多重因素影响的结果,其中,政府政策鼓励而高校贷款制度设计缺失的影响不容忽视。在今后相当长的一段时期内,如果高校的融资渠道不能发生重大变化,银行贷款仍将是我国高校发展建设的重要经费来源。

关键词: 高校贷款; 银校合作; 金融政策

中图分类号: G40-054; G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4203(2008)06-0033-09

The review and reflection on the 30 years history

of university loan in our country

——From the perspective of correlative policy and system

LI Guo-qiang

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: It is inevitable and rational for the existence of university loan from the perspective of the correlative policy in the last 30 years in our country. And the 30 years history of university loan can be divided into three stages: the stage of giving priority to foreign capital loan; the stage of giving priority to loan for school-run enterprises and little loan for school infrastructure construction; the stage of giving priority to loan for campus construction. Now, because it is affected by many factors, the loan for campus construction moves from a rational historic choice to a serious problem, and government giving policy encouragement but missing system design on university loan is a main factor. If the financing channels can not be changed greatly, universities will regard the loan as their main source of development in a long time.

Key words: university loan; cooperation between bank and colleges; monetary policy

收稿日期: 2008-04-21

作者简介: 李国强(1971-), 男, 河北石家庄人, 厦门大学教育研究院博士研究生, 从事高等教育发展与管理研究。

尽管近几年来关于我国高校贷款问题的研究已经很多,但是,高校贷款确实还有很多值得探讨的话题。比如,银行贷款是从什么时候开始进入中国高校的?银行贷款是怎样进入高校,并最终成为高校办学经费的重要来源的?国家政策在我国高校贷款产生、发展的过程中到底起到了什么样的作用?本文通过梳理近 30 年来有关高校贷款的相关政策文本,力图准确还原我国高校贷款产生发展的历史过程,其目的正是为了探寻上述问题的答案。

通过对我国 1970 年代以来数千份教育、经济政策文献进行查寻,我们找到了数百份内容涉及高校贷款的政策文本。基于对这些文本的分析,根据高校贷款类型在不同时期的变化,可以把我国高校贷款近 30 年来的发展历程划分为三个时期。

一、1980 年代:外资贷款为主的时期

1980 年以前,我国高校不存在银行贷款。从 1979 年国家计委、国家建委、财政部《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》及《基本建设贷款试行条例》的文本内容来看,1979 年国务院批准了国家基本建设投资试行银行贷款,但是,“贷款的对象只能是实行独立核算,有还款能力的工业、交通运输、农垦、畜牧、水产、商业、旅游等各类企业”,“对于行政和无盈利的事业单位,以及国家计划指定的项目,仍实行财政拨款办法”。^[1]可以看出,在计划经济体制下,高等教育是涉及国计民生、由国家财政统包的事业,高等学校属于“无盈利的事业单位”,办学经费完全依靠国家财政投入。此时,高校并不存在银行贷款。

1980 年以后,情况开始发生变化,首先是国外金融机构的贷款进入了我国高校。我国政府于 1980 年恢复在世界银行的合法地位后,与世界银行谈判签署的第一个世行贷款项目,就是高等教育贷款项目——第一个大学发展项目(1981 年)。资料显示,该项目向世界银行贷款 2 亿美元,其中 1 亿“软贷款”,1 亿“硬贷款”;贷款用途分四类:设备采购、学校管理及聘请专家、研究生及培训人员奖学金、待分配数。^[2]“第一个大学发展项目”对当时 28 所重点大学进行了教学设备更新、教学条件改善和教师培训,完成土建工程 323677 平方米。^[3]高校外资贷款就此产生。

我国政府之所以从 1980 年代初期开始利用外资贷款支持高校发展建设,与当时国家的财政状况、

宏观经济政策、高等教育发展政策等密切相关。首先,改革开放之初,各行各业百废待兴,国内建设资金十分短缺。为了缓解国内建设资金短缺的困难,在改革开放的大政方针指引下,国家制定了积极引进外资的政策,“采取国际上通用的各种合理的形式吸收国外资金”。^[4]当时,引进外资的途径主要有两条:一是吸引外商到我国投资办企业;二是加强与国外金融机构的联系,积极引入国外低息或无息信贷资金,有计划地支持国家优先发展的重点行业。其次,从我国当时的高等教育发展政策来说,十年“文革”造成国内高层次人才严重匮乏,1978 年 2 月,国务院转发了教育部《关于恢复和办好全国重点高等学校的报告》,提出集中精力办好一批重点大学。但由于国内建设资金有限,国家对高等教育的财政投入心有余而力不足,所以,利用外资贷款发展高等教育事业就成为党和国家的一项重要政策措施。

从“第一个大学发展项目”至今,我国政府与世界银行签署的 19 个教育贷款项目中,有 12 个是关于高等教育发展的项目(见表 1)。从表 1 可以看出,12 个高等教育相关项目中,有 8 个签署于 1980 年代,涉及贷款金额 8.142 亿美元。现在看来,贷款的数额并不算多,但应该承认,在当时的社会历史条件下,这些贷款为我国部分高校的建设提供了必要的经费支持,对我国高等教育事业的发展产生了积极的影响。在 1980 年代,使用世行贷款的高校主要集中在重点大学、农业大学、师范院校和广播电视大学,贷款的用途主要是采购先进的教学仪器设备和培训教师,这也反映出当时我国高等教育事业发展的政策指向和重心所在。

世行贷款的本质是政府“主权外债”。高校利用的世行贷款并不是高校直接从世界银行获得的,而是由国家财政部和教育部代表我国政府出面,与世界银行谈判获得贷款后,再采取转贷的方式把贷款分配给各高校使用。还贷时,也是由财政部、教育部代表政府向世界银行还贷。高校在贷款“借、用、还”的过程中,除了要接受世界银行对贷款项目执行过程的监督外,并不与世界银行发生直接联系。世行贷款的偿还责任,是由国家财政统借统还,高校不须为还本付息负责。

由此看来,高校的世行贷款应该属于财政转移支付的范畴。但是,这种资金毕竟是贷款,而且,在贷款项目执行的过程中,高校必须严格按照世行贷款的规定来使用转贷资金,必须对贷款的使用效益负责并定期上报。所以,高校使用的世行贷款与一

般的财政转移支付不同,在一定意义上,它也应该属于高校和政府共同承担责任的贷款。

表 1 世界银行贷款我国高等教育相关项目一览表(1981—2007)

年度	项目名称	贷款额度(亿美元)	项目起止时间	项目涉及单位
1981	第一个大学发展项目	2.00(含硬贷 1.00)	1981.6 - 1986.6	28 所重点大学
1982	第一个农业教育 科研项目	0.754	1982.11 - 1989.3	11 所重点农业大学、6 个农业研究所、新建 国家水稻研究所
1984	广播电视大学和 短期职业大学项目	0.85	1984.2 - 1988.12	29 所中央及省级电视大学、1 个教育电视 台、17 所地方短期职业大学、1 个教学科学 研究所
1984	第二农业教育项目	0.688 (含硬贷 0.453)	1984.6 - 1992.6	23 所农业大学、12 所农业中专、3 个远程教 育中心
1985	第二大学发展项目	1.45	1985.6 - 1989.12	中央部属 34 所高校、2 个培训中心
1986	地方大学项目	1.40	1986.9 - 1990.12	28 个省 56 所地方高校及原国家教委所属 4 所师范大学
1988	中学在职教师 培训项目	0.50	1989.1 - 1992.12	20 个省(市、自治区)所属 72 所教育学院
1990	第一个职业教育项目	0.50	1990.8 - 1995.12	17 个省及劳动部门所属的职业技术学院、中 专、技校、职教中心,共计 74 所
1991	重点学科发展项目	1.31	1991.6 - 1996.12	133 个实验室(科学院 19 个、中央部委属高 校 113 个、浙江省 1 个)
1992	第一个贫困省教育 发展项目	1.30 (其中高教 0.20)	1992.7 - 1998.6	6 个省 114 个贫困县和 19 所高校
1993	师范教育发展项目	1.00	1994.1 - 1998.6	15 个省 124 所师范专科学校
1999	高等教育改革项目	0.70(含硬贷 0.20)	1999.5 - 2005.9	——

注:“贷款额度”中未区别贷款种类的均为软贷款。“——”表示信息不全,以下同。本表根据《中华人民共和国重要教育文献》第 1936 页的《世界银行贷款教育项目一览表》与世界银行中国办事处网站信息编制。另,由于 1980 年代我国高等教育管理体制“条块分割”,一些行业部门院校使用本部门世行贷款的情况未统计入本表。比如 1984 年卫生部的农村卫生和医学教育世行贷款项目,有 13 所重点医学院校使用了该项目贷款。

世界银行贷款是我国高校最早利用的外资贷款类型,除此之外,亚洲开发银行贷款、外国政府贷款等也是我国高校利用的外资贷款类型。不过,它们大多是在 1990 年代中期前后才开始进入我国高校。在 1980 年代,亚行和外国政府为我国高校建设提供的外资大多以无偿援助的赠款形式出现。比如从 1984 年开始,德国政府共资助 1660 万马克用于中国农业大学“国际农业发展中心”的建设。^[5]另外,从 1987 年《国家教委关于高等学校基本建设管理职责暂行办法》的文本内容也可以看出,当时高校的基本建设资金,除了国家拨款外,其他经费有国外赠款和外资贷款。^[6]

在我国 1980 年代的财政金融体制环境和高等教育管理及投资体制下,高校与国内银行之间并不存在实质性的、需要高校还本付息的贷款关系。不

过在 1985 年,由于国家基本建设投资实行“拨改贷”的财政政策,受其影响,我国高校与国内银行之间出现了一种名义上的“基建贷款”关系。1984 年 5 月,六届人大二次会议后,根据《政府工作报告》的精神,为有偿使用财政资金,提高经济效益,国家在 1984 年 12 月发布了《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》,决定从 1985 年 1 月起,凡是由国家预算安排的基本建设投资全部由财政拨款改为银行贷款(简称“拨改贷”)。也就是说,从 1985 年 1 月开始,高校基本建设投资也变成了“银行贷款”。但《暂行规定》第二十九条规定,各级各类学校项目的贷款,“不计利息,免予归还全部本金”。^[7]可见,对高校来说,这只是一种名义上的“银行贷款”,不用还本付息,本质仍是国家财政拨款。

这种名义上的“高校基建贷款”只存在了一年时

间。1985 年底,国家发布了《关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定》,文件指出:从 1986 年起,国家预算直接安排的基本建设投资,分为国家预算内拨款投资和国家预算内“拨改贷”投资两部分,对豁免本息的建设项目不再采用“拨改贷”方式进行管理,恢复拨款办法。^[8]

综上所述,在 1980 年代,我国高校利用的银行贷款以外资贷款为主,这是一种特殊的高校贷款,其运作方式是政府主导借贷,并负责偿还。由于利用外资贷款在我国是一个新生事物,国家在这一时期制定了众多的外资贷款管理制度,保证了高校外资贷款的规范和良性运作。

1990 年代以后,外资贷款仍是支持我国高校建设的一项资金来源。但随着我国综合国力的提升,高校外资贷款的利用程度有所降低;同时,随着我国经济、财政、金融体制改革的进一步深入,以及高等教育管理、投资体制的变化,高校外资贷款的管理制度也发生了一些变化。此不赘述。

二、1990 年代初到 1998 年:校办产业贷款为主和少量基建贷款时期

教育经费不足一直是制约我国各级各类教育发展的重要因素之一。1985 年,教育体制改革给我国教育发展带来的积极影响之一,就是基础教育实行“分级办学、分级管理”,这一政策充分调动了地方办学的积极性,有力促进了“财、税、费、产、社、基”教育经费多渠道筹措局面的形成,勤工俭学、大力发展校办企业成为各级各类学校筹措教育经费的重要渠道。在此背景下,国内银行贷款开始以校办产业贷款的形式进入我国高校,通过支持校办产业发展,促进高校社会服务职能的发挥,拓宽高校经费筹措渠道,间接支持高校的发展建设。校办产业贷款是我国高校在 1990 年代利用银行贷款的主要形式。

我国高校校办产业虽然有较长的发展历史,但以前的定位主要是“教育与生产劳动相结合”方针下的学生实习场所,或出于分流教工和安置教工家属的目的,在高校办学和发展中无关轻重。1985 年中央作出教育体制和科技体制改革的决定以后,高校校办产业的定位、性质、功能发生了较大变化。首先,大力发展校办产业被当作高校筹措办学经费的重要渠道之一;其次,高校校办产业逐渐成为高校发挥社会服务职能的重要平台,成为我国促进科技成果转化和发展高新技术产业的主体之一。1989 年,

国务院批转了有关部门《关于高等学校开展社会服务有关问题的意见》,明确了高校的社会服务职能,并提出了高校校办产业以高科技产业为主导的发展方向。这些变化促使我国高校校办产业进入了一个迅速发展的新时期。

校办产业要进行正常的开发、生产、经营,必须有一定的资金作保证,而高科技产业科研、中试、批量生产三个环节 1 : 10 : 100 的投资比例,使高校高科技产业的资金需求十分巨大。当时,国家每年的科技投入较低,不可能给予高校科技产业足够的资金支持,高校自身办学经费不足,也不可能对校办产业进行大规模的投资。在这种情况下,银行贷款就成为高校校办产业的选择之一。

1990 年代初期,我国出台的一系列政策文件,构成了高校校办产业贷款形成、发展的政策环境。1992 年 6 月,李铁映在讲话中提出:“现在看来,教育经费多渠道筹措这条路还要拓宽,……还要考虑利用金融、信贷手段,融通教育资金,支持发展教育事业。”^[9]尽管讲话中并没有提到金融、信贷手段的具体所指,但通过分析这一时期的其他政策文件可知,当时国家提倡教育利用的金融、信贷手段,明确指向校办产业贷款、校办高新科技企业贷款、教育银行和教育储蓄,以及贷学金。比如,1993 年 2 月中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》第 48 条规定:“运用金融、信贷手段,融通教育资金,支持校办产业、高新科技企业以及勤工俭学的发展”^[10]。1994 年 7 月国务院颁发的《关于中国教育改革和发展纲要的实施意见》中也提到:“多渠道筹措教育经费,国家支持学校发展校办产业,……国家对校办产业的政策性低息贷款将逐年增加。”

1993 年 1 月,国务院批转的原国家教委《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》中提到:“积极发展以高新技术产业为主的校办产业。……国家要增加用于支持校办产业发展的贷款规模,并在税率上予以优惠;尽快制定校办产业行政法规,使校办产业有法可依。”^[11]据此,一些行业院校的主管部门和很多高校纷纷出台校办产业法规,并在法规中对校办产业贷款管理进行了规定。比如,1993 年 8 月铁道部教育司下发的《铁道部铁路高校校办产业若干问题暂行规定》中提出,所属高校校办产业“可享受铁路高校校办产业低息启动资金贷款和基本建设贷款”,而学校负有的职责是“会同财务部门审查校办产业向学校或铁道部提出的投资或贷款申请并给予安排”。^[12]哈尔滨理工大学 1996 年 1 月下发的《校办产业财务管理条例》中规定:“独立核算的

校办产业向银行贷款时,必须事先征得学校财务处的批准;单独核算的校办产业向银行贷款时,由学校财务处统一办理。^[13]

一般来说,高校校办产业是具有独立法人地位的经济实体,校办产业贷款似乎与高校法人无关,不应该属于高校贷款。但是,在我国高校校办产业或高新科技企业形成和发展的前期,它们与母体高校之间的经济连带关系十分密切。1990 年代中期以前,大部分高校校办产业是隶属于学校法人的经济实体,自身的法人制度很不健全,校办产业一般被认为是高校的二级单位,经营利润也主要用于高校的发展建设。在校办产业贷款管理上,它们向银行贷款需要学校财务部门批准或由学校财务部门出面办理,学校要对贷款的偿还负较大责任。从这种意义上说,校办产业贷款应该属于高校贷款。

1990 年代中期以后,随着高校校办产业现代企业制度的建立,校办产业法人制度逐步完善,校办产业贷款才渐渐脱离了高校贷款的范畴。除了校办产业贷款,用于校园基本建设的国内银行贷款在 1990 年代中期就已经出现,不过当时获得校园建设贷款的高校不多,没有引起人们的关注。资料显示,从 1995 年 6 月起,农行四川分行先后投放贷款 1.6 亿元,支持西南财经大学建设学生公寓。^[14]另外,2002 年 10 月 12 日,内蒙古大学副校长李延俊在工行内蒙古分行与内蒙古大学联合举行的牡丹卡首发式上提到:“在‘九五’和‘211 工程’建设过程中,内蒙古工商银行给予了我们大力支持,在我们经费紧张、资金周转困难的时候,及时提供贷款,保证学校建设资金充足到位,使学校建设顺利进行。”^[15]由此可以推断,1993 年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,提出建设“211 工程”以后,有少部分高校已经开始直接利用银行贷款进行学校建设。

综上所述,在高校校办产业的发展需求和国家政策的支持下,校办产业贷款成为 1990 年代我国高校利用国内银行贷款的主要形式。1990 年代,我国高校银行贷款的特征是以校办产业贷款为主;1993 年国家开始推进“211 工程”建设以后,少部分高校开始出现用于校园建设的银行贷款。就高校校办产业贷款管理而言,一方面有企业贷款管理制度作参考,另一方面国家制定了专门的科技开发贷款管理制度,从而为高校校办产业贷款管理提供了制度保障,保证了校办产业贷款的规范运作。

应该说,从 1993 年开始,随着国家“加快改革和积极发展普通高等教育”意见的提出及《中国教育改革和发展纲要》的发布,我国高等教育发展面临着新

的历史机遇。1994 年高等教育收费制度改革试点的推行,使高校与开始进行商业化改革的银行之间的关系日趋密切。但是,直到 1998 年,我国高校并没有出现类似今天的大规模贷款问题。这主要是因为:第一,我国外资贷款管理制度、企业和科技开发贷款管理制度相对完善,保证了高校外资贷款和校办产业贷款的规范操作,减少了这两类贷款出现风险的几率。第二,这一时期我国高等教育的发展规模相对比较稳定,政府每年划拨的基建投资仍然可以应付高等教育的基建投资需求。第三,由于长期计划经济体制下形成的传统思维,大部分高校的校长思想还比较保守,不敢花未来的钱;而且 1997 年 6 月颁布的《高等学校财务制度》也规定,高校财务预算“必须坚持‘量入为出、收支平衡’的总原则”,不允许学校搞赤字预算。不过,从《高等学校财务制度》第九章“负债管理”的内容来看,其实是允许高校负债经营的。这为其后大规模校园建设贷款的产生预留了“制度后门”。

三、1998 年至今:校园建设贷款为主的时期

1. 1998 年到 2003 年:从银校合作到大规模校园建设贷款的形成

从 1998 年开始,我国高等教育领域突然兴起了一股声势浩大的“银校合作”潮流,众多高校与银行纷纷签订“银校全面合作协议”(见表 2),国内商业银行贷款开始大规模进入高校。银校合作是指高校与银行之间通过金融信贷合作,高校利用银行提供的金融信贷服务促进学校发展建设,银行则依靠提供金融信贷服务获得稳定收益,从而达到双方互赢的目的。1998 年兴起的银校合作,高校的“贷款意向涉及学校教学、科研软硬件的改善,科技成果的转化,校办产业的发展,后勤服务设施的建设和改造,教职员工和在校学生的个人金融服务等”。^[16]

我国高等教育领域的“银校合作”在 1990 年代中期以前就已存在,不过那时的银校关系主要是一种浅层次的存储关系,合作业务主要限于银行为高校代收学费,为高校校办产业提供贷款等方面。而 1998 年兴起的银校合作,银校关系开始转向较深层次的信贷合作关系,不论是银校合作的业务范围、业务重点,还是贷款数额,都发生了较大变化。从当时各高校的贷款意向来看,银校合作的业务重点是学校基本建设。而且,高校向银行的贷款融资额度达

到了数亿甚至数十亿元之巨。

表 2 我国部分高校银校合作信息 (1998—2000)

时间	高校	银行	贷款授信额度	主要贷款意向
1998	西南财经大学	农行四川分行	——	——
1999.1	上海交通大学	建行上海分行	2.8 亿	上海交大创新科技园区建设,科技成果产业化
1999.6	北京大学	华夏银行	当年 5 亿	校园建设,校办产业,科技成果转化,产、学、研一体化
1999.8	清华大学	中国银行	3 年 10 亿	创办高科技产业
1999.10	南开大学	交通银行	5 亿	——
1999.10	清华大学	北京商业银行	10 亿	——
1999.10	北京师范大学	北京商业银行	5 亿	——
1999.10	南开大学	中国农业银行	5 亿	——
1999.11	中国人民大学	中国农业银行	5 年 5 亿	校园建设、远程教育、校办产业、教学科研设施
1999.12	四川大学	建行四川分行	10 亿	——
2000.1	华西医科大学	建行四川分行	10 亿	——
2000.1	电子科技大学	工行四川分行	12 亿	——
2000.1	中国人民大学	工行北京分行	5 亿	校园改造、教职工宿舍、学生公寓、校办产业
2000.3	北京大学	中国工商银行	当年 10 亿	校园建设、校办产业、教学科研仪器设备、校企设备技改
2000.3	西南财经大学	农行四川分行	5 年 8 亿	教学园区改造,学生公寓建设,银行模拟环境建设
2000.3	西南民族学院	建行四川分行	10 亿	校园建设、扩建新项目,教学科研设备、教职工住房信贷
2000.4	清华大学	中国工商银行	10 亿	校园改造、教职工宿舍、学生公寓、教研楼、校办产业
2000.10	南开大学	交通银行	5 亿	——
2000.11	复旦大学	中国银行	10 亿	扩大教学规模,改善教学条件
2000.11	北京大学	中国银行	50 亿	——
2000.11	上海财经大学	上海银行	1 亿	——

注:表中信息只是笔者从网上搜集的 1999 年左右部分高校银校合作的信息,实际的银校合作情况远不止于此。

大规模、大力度的银校合作热潮之所以从 1998 年开始兴起,在宏观背景上受到了当时国内通货紧缩危机和亚洲金融危机的影响。由于 1990 年代初期出现的经济发展过热和通货膨胀危机,我国从 1993 年至 1998 年一直实行适度从紧的财政政策。尽管在 1995 年已经实现了国民经济“软着陆”,但紧缩性财政政策并未改变。到 1997 年时,我国国民经济发展出现了通货紧缩的危险倾向。此时,1997 年亚洲金融危机的负面影响恰好叠加到我国经济周期低谷,国内通货紧缩危机进一步加剧。为了避免经济增长衰退,我国从 1998 年 8 月开始实行积极财政政策,加大基础建设投资力度,刺激和鼓励社会消费,鼓励银行积极放贷。

在此宏观经济政策背景下,当时的银行和高校也都具有合作的动因与条件。从银行来看,当时正

处于商业化改革的进程中,快速增加的巨量存款造成了银行的经营负担。为了缓解经营中的困难,同时也为了配合国家宏观经济政策的转型,与国家共渡难关,银行必须寻找安全的放贷对象,积极放贷。对于银行来说,相比易受经济环境影响且改革步履维艰的企业,依靠稳定的财政投入和有所增长的学费收入的高校,自然成为放贷的主要目标之一。从高校来看,首先,1998 年 8 月颁布的《高等教育法》明确了高等学校的法人地位,高等学校面向社会自主办学有了法律依据;其次,多年来高校基本建设投入相对不足,遗留下很多“历史欠账”,也需要引入资金加强学校的基本建设。以上因素叠加在一起,促成了 1998 年银校合作热潮的兴起。

面对从 1998 年突然开始兴起的银校合作热潮,教育部在 1999 年上半年作出了反应。1999 年 4

月,教育部下发的《关于部属高校“银校合作”问题有关意见的通知》指出:“由于大规模、大力度的‘银校合作’尚属新生事物,且影响深远,必须认真研究,及时总结经验”,并就此问题提出四条原则性意见:各校必须本着“谁贷款谁负责”的原则开展此项工作;不以事业资金为校办企业作担保;1000 万元以上的大额贷款必须及时报教育部备案;教职工和在校学生的个人贷款业务必须按国家规定规范操作。^[17]

但从表 2 列举的银校合作信息看,1999 年 4 月教育部下发《通知》后,银校合作的热情并未降低,反而有愈演愈烈之势。究其原因,主要有两点:其一是 1999 年高等教育大扩招政策的实施对银校合作的助推作用。1999 年高校招生规模突然增加 47%,使原本就“历史欠账”较多的高校基本建设更是雪上加霜,在不能及时从其他渠道获得足够基建资金的情况下,通过银校合作,利用银行贷款改善办学条件成为高校的首要选择。其二,1999 年左右国家发布的一系列政策文件及有关领导人的讲话,对高校在科技产业发展和校园建设两个方面积极贷款是持鼓励态度的。

在高校科技产业贷款方面,1998 年 12 月教育部发布的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》提出:“实施‘高校高新技术产业化工程’,……通过控股、参股和信贷等方式,重点支持包括高校在内的科技产业和科技开发活动。”1999 年 3 月七部委联合发布的《关于促进科技成果转化的若干规定》提出:对高校等单位的科技成果转化,“采用投资、贷款贴息、补助资金和风险投资等形式支持成果转化活动。……商业银行应对符合信贷条件的高新技术成果转化项目积极发放贷款。”

在校园建设贷款方面,从 1999 年到 2002 年,教育部连续四年召开高校后勤社会化改革工作会议,有关领导的会议讲话多次鼓励高校利用银行贷款建设后勤设施。在 1999 年 11 月第一次高校后勤社会化改革会议上,李岚清副总理提到:后勤设施建设“如需贷款,金融机构应给予积极的支持,还可以区别情况,由政府财政部门给予适当贴息,……不但后勤设施可以用此办法,有些教学科研设施也可以用此办法”。^[18]陈至立部长在讲话中指出:高校所面临的外部环境为高校吸收社会资源,发展校企合作,运用融资手段来促进高校后勤社会化改革提供了难得的机遇。“有条件的省、市要把学生公寓建设放到高校后勤改革的重要议事日程,充分利用现有资源,积极吸纳企业投资、银行贷款等社会资金,形成多元化的投资渠道”。^[19]

1999 年第一次高校后勤社会化改革工作会议后,国务院办公厅专门转发了教育部、国家计委、财政部、建设部、人民银行、税务总局《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》,《意见》提出:“对高等学校后勤社会化改革项目所需的银行贷款,金融部门应予积极支持,省、市人民政府及其有关部门可区别情况,适当贴息。”

直到 2003 年,国家政策对于高校利用银行贷款进行校园建设都是持默许甚至鼓励态度的。比如,2002 年 7 月国务院批准的中国人民银行、教育部《关于进一步解决学生公寓等高等学校后勤服务设施建设资金问题的若干意见》,要求各商业银行加大对学生公寓等高等学校后勤服务设施的信贷支持力度。

综上所述,银校合作热潮的兴起和高校大规模校园建设贷款的形成,有很多内在和外在的原因。从政策与制度的角度来看,在实施积极财政政策的宏观背景下,国家只是对高校贷款进行政策鼓励而没有及时出台相应的贷款管理制度,对高校大规模校园建设贷款的形成及最终演变成一场“危机”具有直接的影响。正是从 1998 年的银校合作热潮开始,我国高校大规模的校园建设贷款得以在 1999 年至 2003 年的这四五年时间里集中形成,为日后成为各方不得不尝的“苦果”埋下了隐患。

2. 2003 年至今:高校还贷危机和国家的治理整顿

从 2002 年到 2004 年,国家宏观财政经济政策背景是:2002 年国家继续维持积极财政政策的连续性;2003 年,国民经济自主增长机制得到加强,可能引起国民经济增长衰退的通缩阴影开始散去,积极财政政策开始进入收缩阶段;进入 2004 年,实行七年之久的积极财政政策开始转型,国家开始控制基本建设投资,银行放贷的力度开始降低。

由于 1999 年左右形成的高校校园建设贷款的还款期限比较短,一般在 3 年或者 5 年,所以到 2002 年,3 年期贷款到期后,高校的还贷危机开始显露苗头。2004 年,5 年期贷款还贷高峰的到来使高校还贷危机愈加明显,社会上对高校“过度贷款”的议论日益增多。正如我们所看到的,2004 年以后,由于还贷困难,有的高校被银行冻结了账户,有的高校卖地卖房还贷,还有很多高校不得不采取继续贷款,以贷还贷的方式维持学校运转,在“过度贷款”的泥潭里越陷越深。高校还贷危机对高校的正常运转,甚至对中国高等教育的整体发展都造成了不良影响。

我们可以大致推算一下这场还贷危机将要持续的时间。假如说 1999 年到 2003 年是银校合作的“蜜月期”,也是高校大规模校园建设贷款集中形成的时期,那么,按照还贷期限 3 年或 5 年计算,高校还贷危机应该从 2002 年开始出现,在 2004 年开始爆发,并一直持续到 2007 或 2008 年。由于在此过程中新旧还贷问题交织在一起出现,所以,从 2004 年到现在,我们看到的是高校还贷危机愈演愈烈的情况。2007 或 2008 年以后,尽管还贷危机的集中爆发期已经度过,但在短期内没有找到很好的办法解决高校还贷问题之前,高校还贷危机还将持续一段时间,只是危机的严重程度将逐渐降低。

2002 年开始显现的高校还贷危机,加上当时高校出现的一系列资金使用安全问题,使国家对高校资金使用安全问题日益重视。2002 年 1 月,教育部、财政部联合下发《关于清理检查直属高校资金往来情况,加强资金管理,确保资金安全的通知》,强调高校要加强资金安全管理。2004 年下半年,教育部、财政部密集出台三个政策文件,开始对高校贷款和高校资金管理进行治理整顿。2004 年 7 月,《教育部、财政部关于进一步完善高等学校经济责任制,加强银行贷款管理,切实防范财务风险的意见》指出:“高等学校在利用贷款加快事业发展的同时,也出现了一些不容忽视的问题。部分高校对贷款的风险认识不够,还贷的责任意识不强;个别高校贷款论证不充分,贷款规模大大超出高校的经济承受能力;有的高校缺乏勤俭办事业的思想,不切实际地依靠贷款铺摊子、上项目,盲目追求高标准。这些问题必须引起高度重视和认真解决。”文件同时公布了“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”,为各高校控制贷款规模提供了较为科学合理的依据。2004 年 10 月,教育部、财政部下发《关于进一步加强直属高校资金安全管理的若干意见》,针对高校资金安全管理和债务危机问题,要求高校进一步加强资金安全管理。2004 年 12 月,教育部下发的《关于建立直属高校银行贷款审批制度的通知》中提出:“根据国务院领导同志批示要求,为进一步规范直属高校银行贷款行为,控制贷款规模,防范财务风险,……我部决定从 2005 年 1 月 1 日起,建立直属高校银行贷款审批制度。”2006 年初,教育部计划建立高校大额资金流动监控系统,全面实施对直属高校资金流动的即时动态监控,其目标直接指向控制贷款规模,防范贷款风险和加强高校资金安全管理。2007 年初,教育部下发通知,要求各省高校上报截止到 2006 年底的现有贷款情况和计划贷款情况。

综上所述,2002 年左右高校还贷危机显露苗头以后,国家对高校资金使用中的安全问题日益重视,教育部开始清查直属高校资金往来情况,要求高校加强资金管理。2004 年,在国家宏观经济政策转型的同时,高校还贷危机进一步加剧,国家开始加大高校资金管理整顿力度,并第一次正式针对高校贷款管理下发文件,公布了“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”,为 2004 年以后的高校基建贷款提供了标准和依据。近几年来,一方面由于高校基础建设的高峰已过,另一方面由于相关各方都已认识到高校“过度贷款”的不良影响,且国家为高校贷款规模控制制定了标准和依据,高校贷款行为已渐趋理性和可控。

四、结 语

本文对我国高校贷款近 30 年来的发展历程进行梳理和回顾,主要意图并不是为解决当前的高校还款危机提供措施和建议,而是为了更清楚地认识中国高校贷款这一历史现象。从本文的研究结果来看,我国高校贷款大致经历了分别以外资贷款、校办产业贷款、校园建设贷款为主要贷款类型的三个时期。近 30 年来高校贷款的变迁趋势可以归结为:由外资贷款到国内银行贷款,国内银行贷款的投向重点由支持校办产业到支持高校校园建设。透过我国高校贷款近 30 年的发展历程,我们既可以看到政府、高校、银行、校办产业、高校后勤在不同历史时期社会角色、地位的变化,也可以看到它们之间在不同的时期错综复杂的关系。

我国高校贷款的产生和存在是一种必然且合理的历史选择。高校向银行贷款,根源主要在于高校发展建设资金的不足。从法律层面来看,我国《商业银行法》和《贷款通则》中并没有规定非营利事业单位不能向银行贷款,在其他筹资渠道不能有效拓宽的情况下,高校利用银行贷款来发展建设是一件无可厚非的事情。在今后相当长的时期内,如果高校建设资金匮乏的状况不能得到有效缓解,银行贷款仍将是支持我国高校发展建设的重要经费来源。

我们绝不能因为现在的高校还贷危机而否定高校贷款,抹杀高校贷款的正面价值。相反,现在需要认真检讨和反思以下两个问题:其一,如果说国家的外资贷款和科技开发贷款管理制度比较完善,是保障高校贷款规范运作的制度保证,那么,2004 年前高校校园建设贷款“有政策而无具体管理制度”的状

况应该是造成高校还贷危机的重要原因之一。这种“有政策无制度”的状况应该如何归因？是人为疏忽的原因，还是 20 年高校后勤社会化改革至今没有完全成功的原因？抑或是我们对高等教育属性的认识，我们的高等教育制度设计或执行上存在问题？其二，从英国、美国等西方国家存在的高校贷款现象和我国高校贷款产生发展的情况来看，向银行贷款是高校缓解办学经费紧张的“应选”途径。但“应选”绝不等于“首选”或“惟一可选”，只有真正形成高校办学经费多渠道筹措的局面，才能保证高校经营的长远安全。看来，我国高校多渠道经费筹措之路依然漫长，如何形成和拓宽高校经费筹措的多样化道路，仍然是一个值得研究的问题。

中国高校贷款绝不仅仅只与那些具体的贷款高校相关，它更关乎整个中国高等教育的发展，甚至关乎整个中国社会的进步。中国高校贷款 30 年的发展历程是审视中国高等教育发展历史的一面镜子，30 年的高校贷款发展历史其实就是 30 年的高等教育发展历史。透过这面镜子，我们甚至还可以审视 30 年来的中国社会发展历史。

（本文是在潘懋元教授和邬大光教授的精心指导下完成的，谨表谢意。）

注释：

世界银行贷款主要分两种：一为硬贷款(Loans)，需付利息，年息为 8%左右，还款期限为 25 年；一为软贷款，也称开发信贷(Credits)，无息，但要对已承诺未拨付的贷款收取年利率 0.5%的承诺费，并对已拨付未偿还的贷款收取年利率 0.75%的手续费，还款期限长达 35-50 年。

2000 年以后的教育政策文件均来源于教育部网站公布的材料。

参考文献：

- [1] 国务院批转国家计委、国家建委、财政部《关于基本建设投资试行贷款办法报告》及《基本建设贷款试行条例》的通知[EB/OL]. <http://www.chinaacc.com/new/63/74/1979/8/ad3244150111828979127183.htm>.
- [2] 财政部、教育部、外交部关于送请审批世界银行教育项目贷款协定的报告[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献[C]. 海口：海南出版社，1998. 1935.
- [3] 第一个利用世界银行贷款的项目[EB/OL]. <http://www.mssti.com.cn/zfsw/ldsgwy/diyizhi/diyizhi-jy05.htm>.

htm.

- [4] 1978 年国务院政府工作报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200719.htm.
- [5] 祝自冬,王东辉. 农业教育利用外资的形势与思路探讨[J]. 高等农业教育,1997,(1):75-77.
- [6] 国家教委关于高等学校基本建设管理职责暂行办法[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献[C]. 海口：海南出版社，1998. 2611.
- [7] 关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定[EB/OL]. <http://law.chinalawinfo.com/Newlaw2002/SLC/slc.asp?db=chl&gid=2231>.
- [8] 关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定[EB/OL]. <http://www.fayixing.com/lawcontent.jsp?id=4705>.
- [9] 加快教育发展与教育改革,为经济建设服务,为人民服务[A]. 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献[C]. 海口：海南出版社，1998. 3344.
- [10] 中国教育改革和发展纲要[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info3334.htm>.
- [11] 国务院批转国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育意见的通知[EB/OL]. <http://www.cnread.net/cnread1/flfg/fldd/087/048.htm>.
- [12] 铁道部铁路高校校办产业若干问题暂行规定[EB/OL]. http://www.wen148.com/bc/Show_Art.asp?ID=15060.
- [13] 校办产业财务管理条例[EB/OL]. <http://www1.hr-bust.edu.cn/zuzhijigou/chanye/index3w4.htm>.
- [14] 农行四川分行西部大开发中推进地方经济发展[EB/OL]. <http://www.scol.com.cn/nsichuan/scjj/20041027/2004102730643.htm>.
- [15] 在工行内蒙分行与内蒙古大学联合举行的牡丹卡首发式上的讲话[EB/OL]. <http://ndnews.imu.edu.cn/paper/501.htm>.
- [16][17] 教育部办公厅. 关于部属高校“银校合作”问题有关意见的通知(教财厅[1999]10 号文件)[EB/OL]. <http://www.lawyeer.net/Act/ActDisplay.asp?RID=183590>.
- [18] 李岚清副总理在全国高等学校后勤社会化改革工作会议上的讲话[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/zhuanti/houqin/4.htm>.
- [19] 陈至立. 解放思想,坚定信心,开创高校后勤社会化改革的新局面[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/zhuanti/houqin/8.htm>.

(本文责任编辑 曾 伟)